تطور فكرة و مفهوم الموازنة العامة للدولة

الأستـــاذ جمـــــال لعمـــــارة
كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية
قسم الاقتصاد
جامعـــــة محمد خيضر بسكرة

ملخــــص .

لقد ظهرت الموازنة العامة عمليا بظهور الدولة، وعرفت عدة تطورات قبل أن تأخذ شكلها ومضمونها الحديث . فقد تأثرت فلسفتها خلال فترات تطورها بالمذاهب السائدة، وتصورها لطبيعة الدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة . وقد مرت عملية الموازنة بمراحل كثيرة من التطور، في كل مرحلة تعكس العلاقات التشريعية والتنفيذية، وكل مرحلة تقود إلى الثانية، وتساهم في تراكم ارث قيم من الخبرة التطبيقية، وتطوير الأسس والمعايير الدستورية والقانونية والإدارية الشائعة، لإحداث التغييرات المناسبة لإصلاح الفكرة . وباختلاف المراحل التاريخية، والمذاهب الإيديولوجية، وطبيعة الأنظمة السائدة ومدى تطور التشريع فيها، تتعدد المفاهيم والتعاريف التي تحاول توضيح طبيعة الموازنة العامة للدولة وإبراز خصائصها.

Summary.

Government budgeting dates back to the appearance of states. It has passed through many stages before taking the actual form and content.

Ideologies and their viewpoints to words the nature of state and its interference in the peoples common life, have influenced the philosophy of the government budgeting.

In order to develop the concept of the government budgeting, the idea has passed throughout several phases, in each one legislative and administrative and legal basis and criteria are developed.

The plurality of historical stages, ideologies, the nature of the existing systems and their developing legislations put down multiple definitions, which try to explain the nature of the government budgeting and reveal its properties.

مقدمـــة .

لقد تطورت فكرة الموازنة العامة بشكل تدريجي خلال مدة طويلة من الزمن تأثر خلالها مفهومها بتطور نظام الحكم و مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، ولذلك كانت الموازنة صورة صادقة للأحوال الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية في كل مرحلة من مراحل تطورها . وهو ما سوف نبينه من خلال التعرض للتطور التاريخي لفكرة الموازنة العامة و مفهومها في الفكر المالي و التشريعات الحكومية، وما يستخلص من ذلك من خصائص مميزة للموازنة العامة للدولة .

1 ــ تطور فكرة الموازنة العامة للدولة .

لقد عرف الفكر المالي فكرة الموازنة بين إيرادات دولة و نفقاتها منذ القدم، فقد ارتبطت فكرة الموازنة و تطورها، بوجود الدولة و تطور وظيفتها. حيث أن الموازنة بين ما تجبيه الدولة من موارد، وما تنفقه منها من أموال لتوفير ما به تشبع الحاجات العامة، عرفت عمليا منذ أن عرف الإنسان الدولة . فقد حوت(10: 6) بعض مؤلفات أر سطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة و الأصول التي يجب أن تقوم عليها .

كما تضمن الفكر الإسلامي من خلال ما ورد في القرآن الكريم إشارة واضحة إلى إقرار النظرة المستقبلية للأمور، بناء على الظروف و المعطيات السائدة . فقد تولى سيدنا يوسف عليه السلام تسيير الأمور المالية للدولة بمصر، و أوصى بتدابير من شأنها توفير السلع الضرورية لإشباع الحاجات العامة المستقبلية .

1 .1 ــ تطور فكرة الموازنة العامة في الغرب .

لقد ظلت البلاد الغربية إلى غاية بداية القرن الثامن عشر جاهلة للمفهوم الشائع اليوم للموازنة العامة، حيث كانت الدول الأوربية طوال الفترة السابقة لا تفصل المالية العامة للدولة عن المالية الخاصة للحاكم، بل كانت الأموال تختلط في خزانة واحدة (14 : 423)، بحيث تعتبر الإيرادات و النفقات العامة من الأموال الخاصة للحاكم، و لم يكن هناك تفريق واضح بين النفقات العامة التي تستخدم لإشباع الحاجات الخاصة لأسرة الحاكم وحاشيته، وتلك التي تستعمل لتمويل الحاجات العامة للمجتمع، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تجمع من أفراد الشعب على اختلاف مستوياتهم وطبيعة أعمالهم .

فقد كان الحاكم حر في إنفاق و جباية الأموال حسب حاجته لعدم وجود ضوابط تشريعية تحد من سلطاته، ولذلك نجده عند فرض الضرائب في الظروف الاستثنائية، قد يسعى إلى الحصول على موافقة حاشيته ومستشاريه وممثلي الأمة، وقد يتجاهل ذلك (27 : 13) . وفضلا عن حصيلة الضرائب والرسوم

ومساعدة الأفراد للحاكم في الحالات الطارئة التي تتطلب نفقات إضافية، فإن المورد الرئيسي للدولة هو إيراد الأملاك العامة، التي كان معظمها ملكا للحاكم (19: 25).

وإن تنظيم المالية العامة في الدول الغربية على الأسس والمبادئ المتعارف عليها اليوم، قد جاء نتيجة لتطور الحياة، و إسراف بعض الحكام في تحصيل الضرائب، وإرهاق الشعوب أو التضييق عليهم، مما أدى إلى تنامي الاحتجاج و الغضب الشعبي في شكل ثورات تسعى إلى وضع حد لسلطة الحاكم في فرض الضرائب، و في طريقة جبايتها و إنفاقها، مما أدى إلى نشوء حق الشعب في مناقشة محتويات الموازنة العامة و اعتمادها، و قد كان لهذا أثر في ظهور الموازنة العامة و تطورها في الدول الأوربية، وفق ثلاثة مبادئ أساسية هي : مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة، و مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة، و مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات و النفقات العامة .

1.1.1 ـ مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة .

لقد عرف الفكر المالي الحديث فكرة الموازنة بين إيرادات الدولة ونفقاتها، ولعل الاهتمام بفكرة الموازنة نشأ أولا لدى الملوك و الأمراء، وخاصة بالنسبة للضرائب التي يفرضونها على الشعب كمورد رئيسي لتمويل الموازنة، ثم انتقل هذا الاهتمام إلى الشعب نتيجة الإجحاف المستمر في فرض الضرائب من جانب السلطة الحاكمة (17: 921).

ففي القرون الوسطى، في إنجلترا، كان الملك حرا في الإنفاق كيفما يشاء، عندما كان يغطي نفقات المملكة من عائدات أملاك التاج الخاصة . كما كان يحق له أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة إليها بعد موافقة ممثلي الأمة على ذلك . ونتيجة لتضخم نفقات الدولة، و زيادة أعباء الأموال من أفراد الشعب، بسبب تزايد الحاجة للأموال، وخاصة في أوقات الحروب، و بفعل الإسراف في الإنفاق، اضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل، وحاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة، فرد عليه البرلمان بتقرير عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقته . و كان أن نتج عن ذلك إصدار الملك شارل الأول، و لأول مرة في سنة 1628، " وثيقة إعلان الحقوق "، حيث قرر فيها ضرورة موافقة ممثلي الشعب على ما يفرض من ضرائب (10: 29). و قد أخذت البرلمانات المتعاقبة ترفع من درجة معارضتها لإطلاق حرية الملك في الإنفاق و الجباية بغية تحديد سلطاته، مما اضطر الملك وليام الثالث إلى إصدار " دستور الحقوق " في عام 1688. حيث تقرر المبدأ الشهير " لا ضرائب بغير تمثيل " أي عدم قانونية أي جباية

تحصل دون موافقة البرلمان الذي يحدد مقدارها ومواعيدها و كيفية تحصيلها . وبهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب (15: 228).

و أما في فرنسا فقد مرت الموازنة العامة بنفس المراحل التي مر بها نشوء الموازنة في إنجلترا، حيث ظهرت الموازنة بشكلها الواضح على إثر الثورة الفرنسية، ففي سنة 1789 أصدرت الجمعية الوطنية التأسيسية قراراتها من خلال " وثيقة حقوق الإنسان " التي جاء فيها : " إن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، و أن يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب تطبيقها، و يقرر أساسها و نسبتها و طريقة جبايتها ومدتها (27: 14) ".وتلا ذلك دستور 1793 الذي نص على أنه " لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا في فرض الضرائب، و يراقبوا استعمالها و يطلبوا بيانات عنها (10: 30)". وبهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب، و لم يلبث هذا الحق أن شمل بقية الإيرادات الأخرى، وانتقل من إنجلترا و فرنسا إلى غيرهما من الدول .

2.1.1 ـــ مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة .

لقد كانت حرية الملك مطلقة عندما كان يغطى نفقات العرش و نفقات الدولة مما تدره عليه أملاكه الخاصة، لكن الأمر تغير عندما أصبح الملك يستعين بالأموال العامة لتغطية مختلف النفقات،والبرلمان يناقشه في كل مرة في الضرائب الجديدة، و يستفسر عن الأسباب الداعية لأوجه الإنفاق المختلفة، وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة (14: 424). و لقد نتج عن حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها حقه في متابعة أوجه نفقات حصيلتها، و اقتصرت في بداية الأمر على متابعة النفقات الاستثنائية التي تجبى من أجلها الضرائب غير العادية، و امتد هذا الحق إلى مناقشة مختلف النفقات العامة (27: 14).

وحيث أن عرض قسم كبير من النفقات العامة على البرلمان لمناقشتها قبل تنفيذها لم يتحقق إلا بعد ثورة 1688 في إنجلترا، أي بعد قرن ونصف تقريبا، عندما تمتع البرلمان ابتداء من عام 1837 بسلطة مطلقة وحرية تامة في مناقشة جميع النفقات، قبل أن يأذن بها أو أن يرفضها (10: 30)، ويستثنى من ذلك مخصصات العرش (15: 228).

وأما في فرنسا فقد منح دستور 1791 للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة، كما نص دستور 1793 على أنه : " لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يساهموا بفرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها، ويطلبوا بيانات عنها (10:

30-30). وبذلك أصبح من اختصاص البرلمان اعتماد النفقات العامة، بالإضافة إلى الإيرادات العامة.

3.1.1 ـــ مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات و النفقات العامة .

وقد تكونت على إثر الثورات والوثائق الدستورية في كل من إنجلترا وفرنسا عادة اللقاء الدوري للبرلمان، الذي لم يكن يدعى قبل ذلك في مواعيد منتظمة .

فقد أصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للإيرادات والنفقات ما عدا مخصصات العرش، و بعض أنواع النفقات، والضرائب البسيطة، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة في أول عهد الملك، ولمدة حياته، إذا لم تدعو الحاجة إلى تعديلها (15:228). ومن هنا أخذ البرلمان يناقش برنامج الحكومة من خلال نفقاتها وإيراداتها قبل بداية كل عام، ومناقشة مدى تنفيذها له بعد نهاية العام، وهكذا ظهر مفهوم تنظيم الموازنة العامة في إنجلترا (27: 14).

وأما في فرنسا و بعد سقوط نابليون وعودة الملكية، ونتيجة الصراع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تبلور مفهوم الموازنة العامة بصدور مجموعة من التشريعات المالية للقواعد الأساسية الحديثة للموازنة كقاعدة الشمول، وقاعدة السنوية، وقاعدة الوحدة، وقاعدة الإجازة المسبقة، أي عدم قابلية الموازنة العامة للدولة للتنفيذ إلا بعد مناقشتها واعتمادها من طرف السلطة التشريعية (14: 424) التي تأذن بالجباية و الإنفاق و لا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة (10: 31). وبهذا التدرج لم تظهر الموازنة العامة، في فرنسا، بشكلها الحاضر إلا في الربع الأول من القرن التاسع عشر (15: 228).

و من المفيد أن نلفت الانتباه هنا، إلى الملاحظتين التاليتين (24: 131) :

ـــ إن إرساء هذه المبادئ الثلاثة السالفة الذكر وتمكينها، و العمل بها، لم يحدث بتلك البساطة التي تبدو للمتتبع المعاصر اليوم، بل إنها استندت إلى عملية نضالية وصراع طويل بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في إنجلترا و في غيرها من الدول، وقد اقترنت العملية في بعض الأحيان بثورات شعبية دامية.

ـــ إن تطبيق هذه المبادئ الثلاثة السالفة الذكر لم يتم مرة واحدة، بل أخذت عملية التطور عشرات السنين حتى أمكن تكاملها بهذه الصورة . فتطبيق المبدأ الأول في إنجلترا لأكثر من مائة عام حيث أمكن السير في طريق الخطوة الثانية . وهو ما حصل بالنسبة لفرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية وغيرهما من الدول.

و يتضح من هذا العرض لنشأة الموازنة العامة في الغرب، أن الموازنة العامة، كعنصر من عناصر مالية الدولة، قد نشأت فكرتها متأخرة عن الممارسة الفعلية لعنصري علم المالية العامة الآخرين، وهما النفقات العامة

و الإيرادات العامة، و أن فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليات الإنفاق وجباية الإيراد اللازم له، ولفصل مالية الدولة عن مالية الحاكم (23: 210).

2.1 ــ الموازنة العامة عند المسلمين .

لقد عرف الفكر الإسلامي الموازنة العامة كأداة للتخطيط المالي للدولة من خلال قصة سيدنا يوسف عليه السلام . أما في الحياة الاجتماعية في مكة قبل الهجرة، حيث لم تكن دولة قد نشأت بعد، و لم تقدر أبواب الإيرادات، وتتحدد أوجه النفقات، ولكن ما كان يطرأ من حاجات عامة كان يتم الرسول عليه الصلاة و السلام، و منها "بيت المال "(31: 2). فمتى ظهرت أول موازنة عامة ؟ وكيف كان تطورها؟

1.2.1 ــ الموازنة ا لأولى في الإسلام .

يرى بعض المؤرخين والكتاب المسلمين المعاصرين بأنه لم يكن للمسلمين موازنة عامة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، ولا في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه، وقد أسسوا رأيهم هذا على :

ــ حالة العجز المالي المتكرر الذي عانت منه الدولة لأن النفقات كانت في معظم الأحيان تفوق الإيرادات . و قد ربط هذا الفريق بين توفر الأموال من الفتوحات في عهد عمر بن الخطاب إشباعها من أموال المسلمين القادرين حسبة وتطوعا و إيثارا (22: 35). لكن الدولة الإسلامية ما فتئت أن ظهرت في المدينة، مستكملة جميع مقوماتها السياسية والإدارية والمالية والرقابية، وأجهزتها الحضارية المتعددة في عصر رضي الله عنه والموازنة العامة للدولة في الإسلام (21: 24) .

ــ السياسة المالية في صدر الدولة الإسلامية، حيث أن الدولة لم تكن تقوم بوظيفة الادخار، فالمال الذي يرد إلى المدينة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم يقسم ليومه، أما فائض الإيرادات الذي يبقى بعد الصرف على أوجه الإنفاق المختلفة، فلكل واحد من المسلمين حق فيه (**13**: **306**) .

و الحقيقة أن التاريخ قد حفظ لنا أن الدولة الإسلامية قد عرفت الموازنة العامة مبكرا، إذ يمكننا القول أن أول موازنة عرفت في الإسلام كانت في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، ذلك أن الرسول كان يكتب كل ما يرد إليه من إيرادات، حيث كان يجري تقديرا لها قبل ورودها. ويتمثل ذلك في خرص الثمار و تقديرها، وكتابة الصدقات، وأخماس الغنائم . وكان يتولى هذه العمليات أمناءه على المال، وكان يحتفظ بسجلات لكثير من أنواع النفقات التي يمكن تقديرها، مثل سجلات بأسماء المسلمين وذرياتهم لكي توزع عليهم الأعطيات طبقا لها، ويعد العدة للنفقات غير المتوقعة، فيدخر لها جزءا من الإيرادات العامة لمواجهتها عند

حدوثها (**7**: **477**) . وقد صح أن رسول الله صلوات الله وسلامه عليه كان يستوفي الحساب على عماله، يحاسبهم على المستخرج والمصروف (**31**: **12**).

و على ذلك فإن المحاسبة الحكومية و القوائم المالية، و الموازنة موجودة في الدولة الإسلامية منذ زمن النبي صلى الله عليه وسلم بما تحمله من خصائص و أهداف و أدوات و تطبيقات، وفقا لظروف البيئة و العصر (**31**: **3**) . والحقيقة أن الموازنة العامة وجدت فكرا وتطبيقا، وشكل ومضمونا في الفكر الإسلامي (**12**: **62**). فالدولة (ممثلة بالرسول صلى الله عليه وسلم) هي الجهة المعنوية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة بالطرق و الأساليب المختلفة التي تراها مناسبة و محققة للمصلحة (**6**: **49**) . و أماكن حفظ المال العام معروفة في عاصمة الدولة، و على مستوى الأقاليم المختلفة (**6**: **50**) .

2.2.1 ـ تطور الموازنة العامة في الإسلام .

إن منهجية الموازنة العامة للدولة المتعارف عليها في عصرنا الحاضر لم تتبع في التنظيمات المالية للمجتمعات الغربية و الشرقية على حد السواء، حتى بعد القرون الوسطى، وذلك أن الموازنة العامة في الغرب كانت وليدة تطور استمر قرونا من الزمن، منذ نشوئه في إنجلترا و فرنسا في القرون الوسطى إلى منتصف القرن العشرين، و طوال هذه الحقبة الزمنية كان الصراع قائما في تلك الدول بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية حول سلطة فرض الضرائب، وطرق الإنفاق، و تقييد سلطة الحاكم المطلقة في فرض الضرائب والإنفاق، وإخضاع سلطته لإذن مسبق من البرلمان في إطار الموازنة العامة و القواعد التي تحكمها .

أما في المجتمع الإسلامي فقد جاءت الشريعة الإسلامية منظمة ومبنية لسلطة ولي الأمر، ولحقوق وواجبات الرعية، كما حددت أسس الفرائض، و مواعيد تحصيلها، و أساليب توزيع الموارد و أوجه إنفاقها، والقواعد المنظمة لها، و منها قاعدة السنوية، و التعدد، و التخصيص، والمحلية وهي القواعد التي تتميز بها الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي أو تلك التي تتفق فيها مع الموازنة في الفكر الغربي.

و من هنا فقد وجدت في عصر الرسول صلى الله عليه و سلم و منذ فجر الإسلام أحكام شرعية تميز بين المال العام و المال الخاص، ثم تكاملت هذه الأحكام حسب تطور الوقائع حتى شمل المال العام أوجها من الموارد : منها الناشئ عن الحركة الحربية : كالغنائم و الفيء متضمنا واردات الأرض، والجزية . ومنها جبايات من رعايا الدولة : متمثلة في واردات واجب الإنفاق في سبيل الله (على اختلاف صور تطبيقه ونطاقه) و واردات الزكاة (**17**: **922**) .

و بعد عهد الرسول صلى الله عليه و سلم توسعت موارد الدولة بعد فرض الخراج والعشور والجزية لبيت المال.وعندما اتسعت الفتوحات الإسلامية انتظمت شؤون الإدارة المالية وتم ضبط الموارد والإنفاق وتسجيلهما وذلك أخـــذا بفكرة الدواوين، وازدادت موارد الدولة ونفقاتها، وقسمت أموال الدولة حسب مصادرها إلى ثلاث خزائن : خزينة الأخماس، خزينة الخراج، وخزينة الصدقات (**6**: **49**) .

وقد تناولت الشريعة الإسلامية بالتفصيل والتحديد مسألة اعتماد الإيرادات والنفقات، كالزكاة والغنيمة، حيث يتم اعتمادها من طرف السلطة الدينية . أما ما يأتي بعد ذلك مثل الخراج والعشور وتوظيف الأموال فإن المنهج الإسلامي يؤكد على ضرورة الاعتماد المسبق من السلطة التشريعية، وهي أهل الحل والعقد و الاجتهاد (**11**: **294**) . ومن ذلك فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه في وضع الخراج والعشور، وما يذكره الفقهاء بخصوص حق الوالي في توظيف أموال جديدة على المسلمين بخلاف الزكاة (**28**) .

و مما ينبغي التنبيه إليه هو أن النظام المالي الإسلامي لا يرتبط بمرحلة تاريخية معينة فهو نظام صالح لكل زمان و مكان، و أما الموازنة العامة فهي أداة من أدوات المالية العامة للدولة حدد الله بعض إيراداتها و نفقاتها و لم يتركها كلها للحاكم، و لكنه ترك لولي الأمر تنظيم هذه المسألة، ولذلك يمكن القول أن الموازنة العامة في الإسلام من الناحية الفنية تنظيم كسائر التنظيمات التي تتطور بتطور المعرفة والعلوم، وتستفيد من ذلك بما ينسجم مع قواعدها، و لا يتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية .

2 ــ مفهوم الموازنة العامة للدولة .

لقد تطور مفهوم الدولة عبر العصور و انعكس ذلك على الفكر المالي، ومن الطبيعي أن يؤثر ذلك في الموازنة فيجعلها تجاري في مفهومها وأهدافها مقتضيات التطور في فلسفة الدولة ووظائفها. فالموازنة العامة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة، بل هي المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. ويتضح ذلك من خلال مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي وتعريفها في التشريعات الحكومية .

1.2 ــ مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي .

نوضح مفهوم الموازنة في الفكر المالي من خلال التطرق إلى تطور مفهومها في الفكر المالي التقليدي القائم على الحياد واحترام القواعد الحقوقية والمحاسبية،ومفهومها الحديث الذي يصل إلى حدود المصير السياسي للدولة . ويتضح من ذلك أن الفكر المالي قد مر بمرحلتين كان لهما تأثيرهما الخاص على مفهوم الموازنة العامة .

1.1.2 ـــ مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي.

يؤمن الفكر التقليدي بالتطور المتوازن للاقتصاد الوطني في ظل الأداء التلقائي لجهاز السوق، وفي نطاق الحرية الاقتصادية المطلقة، بما يؤدي إلى تحديد دور الدولة في الحفاظ على هيكل الحرية الاقتصادية، وأداء المهام الأساسية في المجتمع كالدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، والمرافق العامة، التي توفر الخدمات الضرورية للإنتاج كالتعليم والمواصلات والطرقات وغيرها، و بذلك يكون دور الدولة قائم على الحياد، أي على هامش الاقتصاد الوطني، بحجة الحفاظ على المصلحة الخاصة، وعلى مقومات النظام المتمثلة في الملكية الفردية، والحرية الاقتصادية، وقوى السوق، دون التأثير فيها عن طريق الجباية أو الإنفاق العام . و من هنا قامت فكرة الموازنة بالمفهوم التقليدي على مبدأ التوازن الرقمي بين الإيرادات العامة و النفقات العامة . ووفق هذا أعتبر ظهور العجز في الموازنة خطرا حقيقيا، لأن معالجته عن طريق الاقتراض تسبب أزمة مديونية دائمة، كما أن لجوء الدولة إلى إصدار أوراق نقدية من شأنه إحداث حالة تضخمية مستمرة .

ووفق هذه النظرة فإن للفائض المتحقق في الموازنة بعض المساوئ على المستوى السياسي والاقتصادي، لأن السلطة السياسية تستخدمه عادة لأغراض انتخابية دعائية، مما قد يعمل على إيجاد نفقات ذات صفة دائمة في المستقبل وإلى حدوث عجز دائم في الموازنة. أما على المستوى الاقتصادي فإن الفائض عبارة عن مبالغ اقتطعت من الاقتصاد، تؤدي إلى تجميد جزء من القوة الشرائية، كان ينبغي أن تمول مشاريع إنتاجية في إطار الموازنة. والواقع أن هذه النظرة التقليدية المحايدة تبالغ في إظهار مخاطر الاختلال في الموازنة، و إيجابيات توازنها الرقمي، رغم أن لكل الإجراءات في حالتي العجز و الفائض نتائج وآثار إيجابية يمكن تحقيقها (**29**: **72**).

ولقد كان شكل الموازنة العامة و فلسفتها متفقين تماما مع المذهب الحر الذي كان يسود النظم السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في تلك المرحلة، مما جعل دور الدولة ينحصر في المهام الأساسية التقليدية في حين تركت أمور الاقتصاد لقوى السوق باعتبار أن المنافسة الحرة بين الأفراد هي الأداة المثلى لتحقيق الكفاءة الاقتصادية و العدالة الاجتماعية .

فلا عجب إذن أن كانت الموازنة العامة، في ظل هذا الفكر، مجرد بيان حسابي تقديري متوازن عن احتياجات الدولة الإنفاقية، ووسائل تدبير الموارد اللازمة لهذا الإنفاق، خلال فترة مقبلة، دون إعطاء أي اعتبار للمتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على المستويين المحلي والعالمي (**8**: **358**) .

وقد استمر الوضع على حاله في الغرب حتى اندلاع الحرب الكونية الأولى، وما تبع ذلك من كساد رهيب، و انهيار شبه كامل في النظام الاقتصادي الرأسمالي، ثم الدمار و التخريب الذي لحق معظم دول العالم

من جراء الحرب الكونية الثانية. و لم تكن هذه التطورات الرهيبة،والكوارث الماحقة، لتمر دون أن تفرض على حكام الغرب و مفكريه أن يعيدوا النظر في كثير من القضايا التي كانت تعتبر عندهم في حكم المسلمات، وفي مقدمتها فلسفة الدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة للمجتمع.

وهذا ما جعل النظرة التقليدية القائمة على مبدأ التوازن الرقمي للموازنة العامة، تفقد أهميتها عمليا، لصالح الأفكار الحديثة في علم المالية العامة التي تعتمد على فكرة التوازن العام في الاقتصاد الوطني، و بذلك أصبحت الدولة تتدخل في تخطيط النظام الاقتصادي والاجتماعي لتوجيهه نحو التوازن،و إنشاء مناصب شغل، و توزيع الدخل الوطني بما يحقق العدالة الاجتماعية (**25**: **15**) .

1.2.2 ــ مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي الحديث.

لقد تجاوز الفكر المالي الحديث مسألة التوازن الرقمي أو الحسابي، إذ لم يعد من الممكن الفصل بين التوازن المالي و التوازن الاقتصادي العام . بل ذهب بعض علماء الاقتصاد و المالية العامة إلى أن التوازن الاقتصادي العام قد يتحقق أحيانا على حساب العجز في الموازنة .

فإذا كان لا يجوز القول بأن كل عجز في الموازنة يتصف بالإيجابية، فإن الموازنة لا ينبغي أن تكون بحالة عجز دائم، كما أن العجز قد يتضمن بعض الإيجابيات التي تجعل منه أداة لحل بعض المشاكل الاقتصادية، كحل أزمة البطالة عن طريق زيادة الإنفاق لزيادة الطلب، من خلال زيادة النفقات العامة إلى الحد الذي يؤمن العمل المنتج للجميع، و من خلال زيادة الإيرادات بواسطة الضرائب و القروض و غيرها من الأدوات المالية، بحيث يكون للموازنة العامة دور مؤثر في الحد من العجز الاقتصادي الناتج عن انتشار البطالة و الركود الاقتصادي، مما يؤدي إلى إعادة التوازن المالي للموازنة (**29**: **73**). فالموازنة العامة من الناحية الاقتصادية تعتبر بمثابة خطة للتسيير المالي تعد في ضوء تفضيل اقتصادي يعبر عن الاختيارات السياسية و الاقتصادية للسلطة العامة، و يحقق تخصيص موارد معينة من أجل استخدامات محددة، لإشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة خلال فترة زمنية معينة (**29**: **74**) .

و قد أدت التطورات الحديثة في علم المالية العامة إلى إدخال تعديلات أساسية على العناصر الثلاثة للموازنة التقليدية مست طابعها المالي، و تعادل إيراداهما و نفقاهما، ودوريتها السنوية (**10**: **48**) . و بفعل هذه التطورات أيضا توسع مجال تدخل الدولة، حيث أصبحت مسؤولياهما مباشرة عن تنظيم شؤون المجتمع، بما يؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي لجميع المواطنين، و ذلك عن طريق تقديم الخدمات اللازمة لهم في كافة مجالات الحياة كالصحة و التعليم و الضمان الاجتماعي والقاعدة الأساسية وغيرها .

ومع تطور مفهوم الدولة، وأتساع مجال نشاطها، ارتفعت نفقاتها، وتضاعفت احتياجاتها إلى مصادر جديدة للدخل لم تكن معروفة من قبل، الأمر الذي أدى بالضرورة إلى مضاعفة الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الناتجة عن عمليتي تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات، وجعل الموازنة العامة ترتبط بفلسفة الدولة السياسية والاقتصادية، وتمثل الوسيلة الفعالة في تحقيقها ميدانيا (**25**: **15**). ولا شك في أن حقيقة هذا الهدف يتطلب من الدولة أن تستعرض كافة البدائل، وأن تقارن بين كافة الوسائل لتختار أكثرها ملاءمة، وأجداها في تحقيق أهداف المجتمع . وعلى الدولة أن توفر وسائل الرقابة الفعالة، وضمانات التنفيذ لما تستقر عليه من سياسات، في ضوء كافة التوقعات المرجحة للمتغيرات المحلية والدولية (**8**: **359**) .

إن النظرة الحديثة لمفهوم الموازنة العامة تعتبرها أحسن أداة لاتخاذ القرارات الحكومية، وفقا لمبدأ الأولويات، لذلك فإن هذه القرارات التي تمثل في مجموعها السياسة المالية للدولة تلعب فيها العوامل المختلفة دورا رئيسيا، و بالتالي فالموازنة ليست مجرد إجراءات و أساليب إدارية وفنية فقط بالرغم من أهميتها في إعداد الموازنة و تحقيق أهدافها، و إنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة (**27**: **30**) .

ويلاحظ أن هذه النظرة الحديثة للموازنة العامة تعتبر الخصائص الوظيفية التقليدية من المستلزمات الأساسية للموازنة العامة، لأنها تحقق أهداف الرقابة القانونية و الإدارية، و السيطرة السياسية. و بسبب ذلك تعقدت وظائف الموازنة، وتباينت وجهات النظر إلى أولويات الوظائف التي يجب أن تحققها، ومدى إمكانية التوفيق بين هذه الوظائف.

ولذلك وجدنا أن كاتبا واحدا (**1**: **14**) يعالج تعريف الموازنة معالجة أكثر دقة، ويقدم أكثر من تعريف لهذه الكلمة، منها ما يعتمد على الغرض من الموازنة، و عليه فقد ينظر إلى الموازنة كوثيقة (تحتوي كلمات و أرقام، و تقترح نفقات لأغراض وبنود معينة)، أو كسلوك مقصود أو كتنبؤ (تصبح وسيلة ارتباط بين المصادر المالية و السلوك الإنساني لتحقيق أهداف وسياسات معينة)، وكسلسلة من الأهداف تحل له تكاليف محددة، أو كجهاز و أداة للاختيار بين بدائل للإنفاق، أو كخطة عندما يتم التنسيق بين عدة خيارات أو بدائل لتحقيق هدف ما، أو كوسيلة لتحقيق وضمان الفعالية، أو كعقد (بين البرلمان و السلطة التنفيذية)، أو كمجموعة التزامات متبادلة ورقابة متبادلة .

كما نظر كاتب آخر للموازنة العامة من عدة زوايا، فاعتبرها أداة لتوزيع الإيرادات و تخصيصها بين القطاعات الإنتاجية و الاقتصادية المختلفة من زاوية محدودية المصادر وندرتها . وأداة تسعى لتحقيق أكبر إنتاجية ممكنة باستعمال الموارد المحدودة من زاوية الكفاية الاقتصادية والإدارية. ومن زاوية النمو تعتبر الموازنة العامة وسيلة لاستثمار الأموال على أفضل وجه يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. أما من زاوية العدالة الاجتماعية

فالموازنة العامة هي أداة فعالة لتحقيق التوزيع العادل للدخل الوطني. وهي من الزاوية السياسية سجل لنتائج الصراع والتفاوض السياسي، وخلاصة للعملية السياسة وما تتضمنه من أولويات وأهداف وسياسات وتوجيهات وغيرها . كما تعتبر الموازنة العامة من منظور تخطيطي خطة مالية قصيرة الأجل(**16**: **82**).

2.2 ــ تعريف الموازنة بين التشريع الحكومي و الفكر المالي .

إن اصطلاح الموازنة يعني أصلا حقيبة النقود أو محفظة النقود العامة، التي استخدمت كوعاء لإيرادات ونفقات الدولة . وقد أطلق هذا المصطلح في بريطانيا على الحقيبة الجلدية التي يحمل فيها وزير الخزانة إلى البرلمان الوثائق التي تتضمن احتياجات الحكومة إلى النفقات و مصادر تمويلها . وحديثا أصبح المصطلح يطلق على الوثائق التي تحتويها الحقيبة أي الخطط التي تتضمن النفقات الحكومية وتمويلها، والتي تقدم إلى السلطة التشريعية لإقرارها (**26**: **116**) . و أما موضوع الموازنة العامة فقد تعددت التعاريف المتعلقة به، وتفاوتت من حيث شموليتها و تكاملها، و يعود ذلك بالدرجة الأولى إلى طبيعة الجوانب التي ينظر من خلالها للموازنة، سواء في القوانين والتشريعات الحكومية أو في مؤلفات المالية العامة و الاقتصاد .

1.2.2 ــ تعريف الموازنة في التشريعات الحكومية .

فمن مصادر قانونية مختلفة، أوردت تشريعات بعض الدول تعاريف متعددة للموازنة (**10**: **41**)، منها :

ــ تعريف القانون الفرنسي للموازنة العامة بأنها " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية ".

ــ وتعريف القانون البلجيكي للموازنة بأنها:"بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية ".

ــ وتعريف القانون الأمريكي للموازنة العامة بأنها : "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسوطة فيها ".

ــ وتعريف القانون اللبناني للموازنة العامة بأنها :"صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، و تجاز بموجبه الجباية و الإنفاق".

ــ ويعرف القانون المصري الموازنة العامة بأنها:" البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة.وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية،وطبقا للسياسة العامة للدولة " (**30**: **10**).

ــ أما القانون العراقي فيعرف الموازنة العامة للدولة بأنها : " الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية "(**27**: **29**).

ـــ وأما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فيعرف الموازنة العامة بأنها "عملية سنوية للتخطيط و التنسيق و الرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاية لتحقيق الأهداف المطلوبة " (**5**: **15**).

وهكذا نجد أن تعريف الموازنة العامة متقارب في مختلف التشريعات الحكومية، وأن جميعها تعتبر الموازنة صك (أو وثيقة، أو برنامج)، يضم طرفين هما : الإيرادات و النفقات العامة، ويتعلق بثلاثة مراحل متتالية هي : التحضير و المصادقة و التنفيذ .

2.2.2 ـــ تعريف الموازنة العامة في التشريع المالي الجزائري .

لقد تأخر اهتمام المشرع الجزائري بوضع قانون إطار شامل يوضح مختلف جوانب و مراحل الموازنة العامة، و يمثل أداة أساسية لإعدادها و تنفيذها و مراقبتها، إلا أنه حاول في عدة مناسبات تحديد مفهوم الموازنة العامة، من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالمحاسبة الحكومية، ومنها :

ـــ تعريف القانون رقم 84-17 الذي يعتبر أن الموازنة العامة تتشكل من"الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها "(**3**).

ـــ تعريف القانون رقم 90-21 الذي يعتبر أن الموازنة العامة هي: " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها " (**4**).

3.2.2 ـــ تعريف الموازنة في كتب المالية العامة .

و أما في كتب المالية العامة فقد جاءت تعاريف للموازنة العامة تتماشى مع النظرة الحديثة لمفهوم الموازنة و علاقته بسياسة و وظائف الدولة . و من هذه التعاريف ما يلي :

ـــ الموازنة العامة للدولة هي "وثيقة تحتوي على النشاطات و الأهداف لفترة زمنية محددة مقرونة بمعلومات عن مصادر التمويل و الإنفاق وكيفية الوصول إلى الأهداف المرسومة (**16**: **81**)".

ـــ الموازنة العامة هي عبارة عن " توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالبا ما تكون سنة (**18**: **131**)".

ـــ الموازنة العامة هي " بيان تقديري سنوي مفصل و معتمد يحدد الإيرادات والنفقات التي تقوم بها هيئة عامة لتحقيق أهدافها السياسة والاجتماعية والاقتصادية التي تسعى إليها (**28**: **161**)".

ـــ الموازنة العامة للدولة هي : " وثيقة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة و إيراداتها لمدة محدودة و مقبلة من الزمن غالبا ما تكون سنة والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي ترنو إليها فلسفة الحكم (**9 نقلا عن 27:29**)

وقد وجدنا أن كاتبا واحدا (**1**: **14**) يعالج تعريف الموازنة معالجة أكثر دقة، ويقدم أكثر من تعريف لهذه الكلمة، منها ما يعتمد على الغرض من الموازنة، و عليه فقد ينظر إلى الموازنة كوثيقة (تحتوي كلمات وأرقام، وتقترح نفقات لأغراض وبنود معينة)، أو كسلوك مقصود أو كتنبؤ (تصبح وسيلة ارتباط بين المصادر المالية والسلوك الإنساني لتحقيق أهداف وسياسات معينة)، وكسلسلة من الأهداف تحل له تكاليف محددة، أو كجهاز وأداة للاختيار بين بدائل للإنفاق، أو كخطة عندما يتم التنسيق بين عدة خيارات أو بدائل لتحقيق هدف ما، أو كوسيلة لتحقيق وضمان الفعالية، أو كعقد بين البرلمان و السلطة التنفيذية أو كمجموعة التزامات متبادلة ورقابة متبادلة .

ونفس الكاتب يرى (**26**: **116**) أنه يمكن النظر إلى الموازنة العامة للدولة على أنها الخطة التي تقوم على تنبؤ مدروس لنفقات الدولة و إيراداتها، والتي تعكس سياسات الدولة المختلفة من حيث تحديد أولويات الإنفاق، واختيار البرامج، والمشاريع التي تحقق الأهداف العامة، و بمشاركة أجهزة حكومية كثيرة، و اهتمام فئات اجتماعية عديدة ضمن تصعيد قرارات الموازنة بين المستويات الإدارية المختلفة، مما جعل عملية التخصيص تتميز بالتعقيد .

وقد نظر كاتب آخر للموازنة العامة من عدة زوايا، فاعتبرها (**16**: **82**) : أداة لتوزيع الإيرادات و تخصيصها بين القطاعات الإنتاجية و الاقتصادية المختلفة من زاوية محدودية المصادر وندرتها . وأداة تسعى لتحقيق أكبر إنتاجية ممكنة باستعمال الموارد المحدودة من زاوية الكفاية الاقتصادية والإدارية . ومن زاوية النمو تعتبر الموازنة العامة وسيلة لاستثمار الأموال على أفضل وجه يحقق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية . أما من زاوية العدالة الاجتماعية فالموازنة هي أداة فعالة لتحقيق التوزيع العادل للدخل الوطني . وهي من الزاوية السياسية سجل لنتائج الصراع و التفاوض السياسي، وخلاصة للعملية السياسة وما تتضمنه من أولويات وأهداف وسياسات وتوجيهات. كما تعتبر الموازنة العامة من منظور تخطيطي خطة مالية قصيرة الأجل .

ومن البيان السابق يتضح أنه من الصعب إيراد تعريف جامع للموازنة العامة، غير أن هناك اتفاق حاصل حولها في مضامين بعض التعاريف، كاعتبارهم الموازنة، خطة مالية قصيرة المدى تضعها الحكومة، أو فن تنسيق المصالح المتنافسة، أو تحويل الموارد المالية إلى أهداف إنسانية، غير أن الذي لا خلاف حوله هو أن الموازنة العامة عملية سياسية . إن هذه التعاريف التي ورغم اختلافها في التفاصيل أو التراكيب اللغوية، فإنها تشترك في مضامين متعددة، هي الخصائص الرئيسية المميزة التي تعكس المعنى التفصيلي الشامل للموازنة العامة.

3 ـــ خصائص الموازنة العامة للدولة .

يستخلص من المفاهيم التي أوردناها أن للموازنة العامة خصائص رئيسية يمكن تصنيفها في مجموعتين : الموازنة العامة كوثيقة وخطة، و الموازنة العامة كأداة لتدخل الدولة .

1.3 ـــ الموازنة العامة وثيقة و خطة .

تذهب بعض التعاريف إلى اعتبار الموازنة العامة وثيقة رسمية و تشريعية، بينما تعتبرها أخرى خطة عمل مستقبلية شاملة و مرنة .

أولا : الموازنة العامة وثيقة رسمية و تشريعية .

1 ـــ الموازنة العامة وثيقة رسمية، لأنها تصدر عن جهة رسمية في الدولة هي الحكومة، وهي لذلك تمثل اعترافا علنيا و محددا من الحكومة لمجتمعها أو غيره يتضمن مستقبل النشاط المالي للحكومة .

2 ـــ الموازنة العامة وثيقة تشريعية، لا تتضمن جميع خواص القانون، بل هي سند، أو وثيقة، أو صك، أو برنامج، أو أنها عمل إداري بحت . و الحقيقة أن الموازنة تتألف من قانون الموازنة وبه تقدير لمجموع الإيرادات و النفقات السنوية، و من جداول إجمالية و تفصيلية ملحقة به، وفيها تفصيل الإيرادات المقدرة، و الاعتمادات المرصودة للنفقات (**10**: **46**) .

ثانيا : الموازنة العامة خطة سنوية مستقبلية شاملة و مرنة .

1 ـــ الموازنة العامة خطة سنوية، فهي جزء من التخطيط المالي قصير الأجل لعمل الحكومة لمدة زمنية مقبلة تسمى السنة المالية . وقد تتطابق السنة المالية مع السنة الهجرية أو الميلادية. كما قد تبدأ وتنتهي بتاريخ آخر خلال السنة .

2 ـــ الموازنة العامة خطة عمل مستقبلية، تستند إلى مجموعة من التنبؤات والافتراضات والتقديرات والاجتهادات التي تتداخل خلالها المعطيات المؤكدة مع المعطيات غير المؤكدة، والاعتبارات الفنية مع الاعتبارات السلوكية بجميع أبعادها ودوافعها، والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية والإقليمية والدولية. ومن هنا تبرز أهمية الموازنة العامة في مساعدة ذو الاهتمام على كشف المستقبل، و تحديد أبعاده المتوقعة، خلال الفترة المقدرة للموازنة . وكلما كانت قراءة هؤلاء دقيقة، و تحليلهم موضوعي و شامل، في إطار أهم متغيرات الموازنة ومحدداتها، كانت نتائجهم وترتيباتهم أكثر دقة وفعالية (**25**: **12**) .

3 ــ الموازنة العامة خطة شاملة تعطي آثارها جميع النشاطات و المستويات التي تنظم سير المجتمع و الدولة خلال السنة المالية المحددة، ولهذا تقتضي ضرورة ترشيد مضمونها، وتحقيق واقعيتها، أن تشارك مختلف الجهات في جميع مراحل دورة الموازنة .

4 ــ الموازنة العامة خطة مرنة، إذ يفترض في الموازنة العامة أن تتميز بالمرونة الكافية التي تجعلها قادرة على مواجهة أي تغييرات قد تحدث أثناء السنة المالية التي تغطيها، مما يزيد من احتمال نجاحها في تحقيق أهدافها. وهذه خاصية افتقرت إليها الموازنة التقليدية .

وبذلك تعكس الموازنة العامة السياسات العامة، و الأولويات و الأهداف التي تسعى الحكومة لتنفيذها، خلال السنة المالية المحددة، فهي تبين مختلف أوجه إنفاق الأموال العامة، وطرق وأساليب جبايتها، ومصادرها المتنوعة .

2.3 ــ الموازنة العامة أداة لتدخل الدولة .

لقد أصبحت الموازنة العامة أداة الدولة المعاصرة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد تطور مفهوم الدولة و توسع مجال نشاطها، مما أدى إلى مضاعفة احتياجاتها إلى مصادر جديدة و إضافية للدخل نتيجة زيادة نفقاتها . الأمر الذي أدى إلى مضاعفة الآثار المختلفة التي تترتب على عمليتي تحصيل الإيرادات و صرف النفقات و إبراز الموازنة العامة كأداة حاسمة في كثير من الأحيان (**20**: **236**). و أهم ما يمكن أن تحدثه الموازنة العامة في هذا المجال هو :

أولا : مواجهة الأزمات الاقتصادية من خلال وقوف الحكومة في الاتجاه المعاكس للتيارات السائدة .

ثانيا : تحقيق التطور والتوازن الاقتصادي العام، ويبدو ذلك واضحا في قيام الدولة من خلال الموازنة العامة بتخصيص جزء من النفقات العامة من أجل : إنجاز بعض الاستثمارات الأساسية في بعض فروع النشاط الاقتصادي في محاولة لرفع معدلات الإنتاج الوطني . و تقديم العون و الحماية اللازمة للصناعات الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة. و تخصيص مشاريع تنموية للمناطق الفقيرة في الدولة من أجل توفير فرص النمو المتوازن لمختلف أجزاء الدولة.

ثالثا : إعادة توزيع الدخل الوطني، وذلك عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود، أو عن طريق إعادة تنظيم سياسة الأجور بما يقلل من التفاوت بين الفئات المختلفة للأجر، أو عن طريق توجيه الإعانات للفئات الأكثر حرمانا .

رابعا : رفع مستوى الكفاءة الإدارية للجهاز الحكومي، إذ أن عمليات إعداد و تنفيذ الموازنة العامة تتطلب إجراء اتصالات على مدار العام بين مختلف الوحدات الإدارية للتنسيق و التشاور و التنظيم و التقييم المتواصل من أجل زيادة مستويات الأداء للجهاز التنفيذي .

خامسا : الموازنة العامة أداة رقابية للنشاطات الحكومية، تحقق مبدأ المسؤولية و المحاسبة في النظم الديمقراطية . و تساعد البرلمان على كشف الانحرافات، وتحديد الفروق بين ما تم تخطيطه، و ما تم إنجازه في الواقع، و تمكن من تحديد أسباب الانحرافات وكيفية معالجتها مستقبلا. إن الوظيفة الرقابية للموازنة العامة تحقق في المجتمعات الديمقراطية عن طريق فصل السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، وخضوع الجميع لمبدأ الشرعية القانونية، و مساءلة السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، بالإضافة إلى جهات الرقابة الإدارية و الداخلية و التنفيذية مثل رقابة وزارة المالية (**16**: **83**).

وتعتبر الموازنة العامة لعدة سنوات متعاقبة جزءا من التاريخ الاقتصادي للدولة، حيث أنها تحتوي على جميع المعلومات المتعلقة بالنشاط الحكومي، في الماضي والحاضر والمستقبل، وبالتالي فهي وثيقة مرجعية في دراسة تطور المالية العامة للدولة وعناصرها الأساسية، وتغير السياسة المالية واتجاهاتها (**16**: **84**) .

وأخيرا فإن الموازنة العامة تبرز كأهم وثيقة يستطيع المرء من خلالها أن يتعرف على اتجاهات السياسة العامة، وعلى معادلة القوى السياسية التي حكمت وضعها، وذلك على اعتبار أن الموازنة العامة ليست إلا وثيقة تتضمن توزيعا للقيم المادية العامة خلال عام كامل، و أن العملية السياسية ما هي إلاّ عملية التوزيع السلطوي للقيم (**24**: **115**) .

الخــاتــمــــة :

لقد نشأت فكرة الموازنة العامة استجابة لحاجة المجتمعات والدول لإدارة أموالها العامة، جباية وإنفاقا، وهي لذلك تعكس المعادلة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وقد تأثر مفهوم الموازنة العامة بتطور الفكر المالي في مرحلتيه التقليدية والحديثة، وانعكس ذلك على تعريف الموازنة في التشريعات المالية للحكومات، حيث اعتبرت الموازنة العامة وثيقة رسمية وتشريعية، وخطة عمل مستقبلية شاملة ومرنة، وأداة لتدخل الدولة من أجل تنظيم الحياة في المجتمع .

ولاشك في أن الموازنة العامة كأداة مالية حديثة قد عرفت تطورات بفعل الأوضاع الاقتصادية والسياسية المعاصرة، وخاصة خلال القرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث نشأت وتطورت الأنظمة الحديثة الموازنة، مما يستدعي تخصيص هذا الموضوع ببحث مستقل .

الهـــــوامـــش :

1 ـــ رونآ ويلدا فسكي، تسييس الموازنة العامة، نقلا عن: سليمان اللوزي وفيصل مرار و وائل العكشة : إدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق، عمان، دار المسيرة، 1997/1417.

2 ـــ الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون رقم 62 ـــ 55 المؤرخ في 29 ديسمبر 1962 يتعلق بقوانين المالية .

3 ـــ الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 84 -17 مؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية .

4 ـــ الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 90 -21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية .

5 ـــ هيئة الأمم المتحدة، دليل المحاسبة الحكومية(ترجمة: فؤاد يونس).القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1972،ص15.

6 ـــ زكرياء محمد القضاة، بيت المال في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، جامعة اليرموك، مركز الدراسات الإسلامية، ندوة مالية الدولة في صدر الإسلام.

7 ـــ زكرياء محمد بيومي، المالية العامة الإسلامية،القاهرة، دار النهضة العربية،1979 .

8 ـــ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، ط4، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 1979 .

9 ـــ حكمت الحارس، الموازنة العامة في العراق. بحث مقدم إلى ندوة الاتجاهات الحديثة للموازنة التي عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية بدمشق، 1979.

10- حسن عواضة، المالية العامة، ط 6، بيروت، دار النهضة العربية،1983.

11- طارق عبد العظيم أحمد،الموازنة العامة للدولة بين الفكر المحاسبي والفكر الإسلامي.جامعة الزقازيق:كلية التجارة ببنها. مجلة الدراسات والبحوث التجارية، 1985، العدد 1 .

12 ـــ محمد عبد الحليم عمر، الموازنة العامة في الفكر الإسلامي. مجلة الدراسات التجارية الإسلامية، ع 1، 1984 .

13 ـــ محمود مرسي لاشين، التنظيم المحاسبي للأموال العامة في الدولة الإسلامية.بيروت:دار الكتاب اللبناني،1977.

14- محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، مصر، دار المعارف،1969/1389.

15- منير الحمش، دراسات في المالية العامة و اتجاهاتها الحديثة . دمشق : مؤسسة الوحدة، 1986

16 ـــ نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق،ط2، عمان، مؤسسة زهراء، 1990.

17- سامي رمضان سليمان، الميزانية العامة في الدولة الإسلامية، مبادؤها وسلطات الرقابة عليها، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعـــة عين شمس، كلية التجارة، ع 2، 1990.

18 ـــ عادل أحمد حشيش و مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام،الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998.

19- عبد الحي الخولي،المحاسبة الحكومية. القاهرة، مطبعة المدني، 1974 .

20 ـــ عبد المعطي عساف، المحددات الأساسية لدورة الميزانية العامة، جامعة الكويت، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 14، العدد2، 1986

21 ـــ عبد العزيز صالح الهلابي، نشأة بيت المال في الدولة الإسلامية، المجلة العربية للعلوم الإنسانية، ع 50، 1995.

22- عوف محمود الكفراوي سياسة الإنفاق العام في الإسلام والفكر المالي الحديث، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة،ب ت

23ـــ عطية عبد الحليم صقر، مبادئ علم المالية العامة و التشريع المالي دراسة مقارنة بالنظام المالي الإسلامي. القاهرة : كلية الشريعة و القانون بجامعة الأزهر، 1996/1416 .

24 ـــ علي العربي و عبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، بدون دار النشر، بدون تاريخ.

25 ـــ علي العربي و عبد المعطي عساف، دورة الموازنة العامة و مشكلاتها في الدول النامية، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.

26 ـــ عقلة محمد يوسف المبيضين، النظام المحاسبي الحكومي و إدارته . عمان : دار وائل للنشر، 1999.

27- فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها و مستقبلها في النظرية والتطبيق. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات،1990/1410.

28 ـــ صلاح الدين عبد الحليم سلطان، سلطة ولي الأمر في فرض وظائف مالية (الضرائب)، القاهرة : هجر للطباعة والنشر والتوزيع، 1988 / 1408.

29 ـــ قحطان السيوفي،اقتصاديات المالية العامة. دمشق:دار طلاس، 1989.

30 ـــ قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة . ط2، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977.

31 ـــ شوقي إسماعيل شحاتة، بيت المال : نشأته وتطوره. جامعة اليرموك، مركز الدراسات الإسلامية، ندوة مالية الدولة في صدر الإسلام، 7-10 شعبان 1407 / 5-8 نيسان 1987.